Deutscher Bundestag
5. Wahlperiode

Drucksache V/2469

Der Bundesminister für Wirtschaft
I C 1 — 02 11 00
I C 2 — 02 01 02/5

Bonn, den 16. Januar 1968

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Betr.: **Beantwortung der Großen Anfrage der Fraktion der CDU/CSU betr. sektorale und regionale Strukturpolitik — Drucksache V/1988 —**

Für die Beantwortung der oben angeführten Großen Anfrage übersende ich

a) Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik,

b) Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik.

Da sich die Bundesregierung bei der Beantwortung der Großen Anfrage auf diese Unterlagen beziehen wird und die Grundsätze darüber hinaus von erheblicher wirtschaftspolitischer Bedeutung sind, bitte ich, die beiden Unterlagen als Drucksache rechtzeitig vor der Sitzung des Bundestages verteilen zu lassen.

Schiller

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Unterlagen zu der Beantwortung der Bundesregierung zur Großen Anfrage der Fraktion CDU/CSU betr. sektorale und regionale Strukturpolitik — Drucksache V/1988 —

Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik (Neufassung)

Ausgangslage

1. Die Wachstumsbedingungen der deutschen Wirtschaft haben sich grundlegend gewandelt. Nach der voraussehbaren natürlichen Bevölkerungsentwicklung wird die Zahl der Erwerbstätigen bis 1970 zurückgehen. Dies kann durch zusätzliche Arbeitskräfte aus dem Ausland nur annähernd ausgeglichen werden. Eine weitere Verkürzung der Arbeitszeit ist nicht ausgeschlossen. Die zu erwartende Verringerung des Arbeitsvolumens kann durch arbeitsparende Investitionen und neue Techniken wahrscheinlich nicht voll kompensiert werden. Ein befriedigendes Wachstum wird daher erst auf Grund verstärkter Beweglichkeit der Arbeitskräfte und des Kapitals zu gewinnen sein; sie müssen dort eingesetzt werden, wo sie den optimalen volkswirtschaftlichen Ertrag bringen. Das schließt einen verstärkten Strukturwandel ein.

2. Strukturwandlungen gehören in einer dynamischen Wirtschaft zum gewohnten Bild. Ursachen dieser Strukturwandlungen sind u. a. der technische Fortschritt, die bei steigendem Einkommen sich verlagernde Verbrauchernachfrage, die europäische Integration und die weltwirtschaftliche Verflechtung. Während des stürmischen Wiederaufbaus und in den Jahren besonderen konjunkturellen Aufschwungs wurden die Strukturwandlungen und damit auch die Anpassungsschwierigkeiten jedoch durch das starke Wachstum weitgehend überdeckt. Künftig werden sie aber auf Grund der veränderten Wachstumsbedingungen häufiger auftreten und in einer zunehmenden Zahl von Bereichen sichtbar werden.

3. In der marktwirtschaftlichen Ordnung hat der Unternehmer seine Entscheidungen selbstverantwortlich zu treffen. Seine Aufgabe ist es daher, Strukturveränderungen rechtzeitig zu erkennen und sich auf sie einzustellen. Dazu gehört auch, daß er die Möglichkeiten zur Kooperation ausschöpft. Gerade hierin liegen für kleine und mittlere Unternehmer erhebliche Chancen, die noch mehr als bisher genutzt werden können. In manchen Fällen kann es erforderlich werden, Strukturschwierigkeiten durch den Zusammenschluß von Unternehmen und den Übergang zu größeren Betriebseinheiten zu begegnen.

Aufgaben des Staates

4. Von der staatlichen Politik muß erwartet werden, daß sie den Strukturwandel erleichtert und fördert. Unvermeidliche Anpassungen aufzuhalten bedeutet, auf Wachstumsmöglichkeiten zu verzichten. Damit würde aber auch den Bemühungen um Stabilität des Preisniveaus entgegengewirkt.

   Die Mobilität der Produktionsfaktoren muß auch dann sichergestellt sein, wenn dies für einzelne Unternehmen oder ganze Wirtschaftszweige mit großen Anstrengungen oder sogar mit dem Ausscheiden auf Dauer unrentabler Betriebe verbunden ist. Die staatliche Strukturpolitik hat auch darauf zu achten, daß dabei nicht unzumutbare soziale Härten entstehen. Bei größeren Entlassungen wird zu prüfen sein, ob über die Förderung der Mobilität der Arbeitskräfte hinaus besondere Hilfen für ältere Arbeitskräfte notwendig sind.

Instrumente (Mittel) und Methoden

I. Allgemeine Förderung des Strukturwandels

5. Der Staat kann die Strukturwandlungen schon dadurch fördern, daß er (a) die Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsablauf transparent macht, (b) Anpassungshemmnisse abbaut und (c) das wirtschaftlich relevante Recht entsprechend gestaltet:

   a) Der Unternehmer kann sich den wechselnden Marktverhältnissen nur dann elastisch anpassen, wenn er die technischen, volkswirtschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Zusammenhänge und Daten ausreichend kennt. Der Staat soll deshalb verstärkt dafür Sorge tragen, daß auch die kleineren und mittleren Unternehmer bessere fachliche

Kenntnisse und genauere Marktinformationen erlangen können (z. B. durch entsprechend gestaltete amtliche Statistiken, durch Förderung spezieller Branchen- und Marktuntersuchungen der Forschungsinstitute, des Betriebsberatungswesens, der Information und der Fortbildung — darunter auch in der Technik der Betriebsführung).

Der Staat soll die Wirtschaft (Unternehmer und Arbeitnehmer) so frühzeitig und soweit wie möglich über vorgesehene Datenänderungen informieren. Auch die Offenlegung der von ihm verfolgten mittelfristigen Wirtschaftspolitik, der mehrjährigen Finanzplanung und der mittelfristigen Perspektiven zur wirtschaftlichen Entwicklung werden dazu beitragen, Anpassungsnotwendigkeiten rechtzeitig zu erkennen.

b) Soweit rechtliche Bestimmungen und traditionelle Gepflogenheiten die Anpassung behindern, ist zu untersuchen, wie sie gemildert oder beseitigt, oder wie deren nachteilige Wirkungen vermieden werden können. Als Beispiele seien genannt:

   — Im Bereich der Außenwirtschaft gilt es, mengenmäßige Beschränkungen, administrative Hemmnisse, unausgewogene Zollbelastungen von Rohstoffen und von Halb- und Fertigwaren abzubauen.

   — In der Kreditwirtschaft sollten die Markt- und Ertragsverhältnisse der Unternehmen mehr berücksichtigt werden (zu Lasten der noch vielfach einseitig gesehenen Rolle der dinglichen Sicherheiten).

   — Die z. T. noch auf zu enge Fachbereiche abgestellte Berufsausbildung muß auf eine breitere Basis gestellt werden.

   — Im Gewerberecht sollte die sehr hohe Zahl der erlaubnispflichtigen Gewerbe und der in vielen Zweigen noch geforderte Nachweis der Sachkunde eingeschränkt werden.

   — Im Steuerrecht wird zu prüfen sein, ob und welche steuerlichen Erleichterungen bei Strukturanpassungen denkbar sind (wie dies mit dem neuen § 6 b des Einkommensteuergesetzes geschehen ist).

   — Im Bereich der Arbeitsmarkt- und der Sozialpolitik sollte untersucht werden, ob und wieweit Systeme der betrieblichen Altersvorsorge (Pensionskassen, Pensionsrückstellungen) oder tarifvertragliche Vereinbarungen, bei denen der Arbeitnehmer im Falle eines Wechsels seine Anwartschaft verliert, im Interesse einer größeren Mobilität der Arbeitskräfte geändert werden sollten.

c) Darüber hinaus kommt es darauf an, das wirtschaftlich relevante Recht so zu gestalten, daß wünschenswerte Strukturwandlungen begünstigt werden. So sollen bei der Novellierung des Gesetzes über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung die Möglichkeiten der Förderung der regionalen und beruflichen Mobilität verbessert werden. Besonders wichtig ist es dabei, dafür zu sorgen, daß die Arbeitnehmer im Arbeitsprozeß bleiben können und ihnen damit die Sicherheit gegeben wird, bei strukturellen Wandlungen hinreichend geschützt zu sein.

6. Diese allgemein und vor allem vorbeugend wirkenden Maßnahmen und Hilfen können dazu beitragen, daß es gar nicht erst zu krisenhaften Anpassungsschwierigkeiten kommt. So sind z. B. Marktinformationen und Betriebsberatungen in vielen Fällen die Voraussetzung für erfolgreiche inner- und überbetriebliche Strukturanpassung. Oft wird diese in Rationalisierungen bestehen. Dafür erforderliche Investitionen sind zu den Bedingungen des Marktes vorzunehmen und bedürfen keiner sehr weitgehenden staatlichen Hilfe — etwa in Form von billigen Krediten. (Soweit dafür benötigte Kredite nicht oder nicht ausreichend besichert werden können, kommen staatliche Bürgschaften in Betracht, falls nicht schon Bürgschaften der Kreditgarantiegemeinschaften helfen können.)

   In jedem Falle ist darauf zu achten, daß nicht durch technische Rationalisierung die Kapazitäten so erweitert werden, daß sie sich letztlich als Fehlinvestitionen erweisen würden. Dazu hat auch der Staat im Rahmen seiner Möglichkeiten beizutragen.

II. Besondere staatliche Anpassungshilfen

7. Gleichwohl können Situationen auftreten, in denen besonders dynamische binnen- oder außenwirtschaftliche Entwicklungen oder Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Marktverhältnisse für einen ganzen Produktionszweig so tiefgreifend ändern, daß ein sich selbst überlassener Anpassungsprozeß zu unerwünschten volkswirtschaftlichen und sozialpolitischen Konsequenzen führen würde. Man wird dann abwägen müssen, ob und welche besonderen wirtschaftspolitischen Maßnahmen angebracht sind. Sie sind sowohl (a) im Sinne einer Verlangsamung von Anpassungsvorgängen als auch (b) einer Beschleunigung denkbar:

   a) Anpassungsvorgänge sollen verlangsamt werden, wenn ein sich selbst überlassener Vorgang zu überstürzten und damit zu krisenhaften Entwicklungen zu führen droht. Den Anpassungsprozeß zu verlangsamen empfiehlt sich besonders, wenn sonst mit sozialpolitischen Nachteilen größeren Umfangs gerechnet werden müßte, oder wenn Unternehmen in Mitleidenschaft gezogen würden, die bei einem gemäßigteren Ablauf ihre Wettbewerbsfähigkeit bewahren oder wiedererlangen könnten.

Anpassungsvorgänge lassen sich durch befristete handelspolitische Mittel verlangsamen, sei es, daß Einfuhrkontingente beibehalten oder neu eingeführt, sei es, daß mit bestimmten Exportländern sogenannte Selbstbeschränkungen (mengenmäßig oder preislich) vereinbart werden. Ebenso dient schon eine Reihe der bestehenden indirekten und direkten Finanzierungshilfen diesem Zweck, wie steuerliche Vergünstigungen und staatliche Bürgschaften für Kredite zur Rationalisierung und Modernisierung von Betrieben.

b) Wird ein notwendiger Anpassungsprozeß durch Beharrungskräfte so behindert, daß der wachstumsnotwendige Strukturwandel nicht so oder nur in zu geringem Umfange eintritt, so gilt es, ihn zu beschleunigen. Dies kann u. a. dadurch geschehen, daß noch bestehende Einfuhrhemmnisse beseitigt, Subventionen abgebaut und Finanzierungshilfen zur Anpassung und Umstellung der Produktionsprogramme zur Verfügung gestellt werden.

   Der Strukturwandel kann ferner durch Finanzierungshilfen als Anreiz zum Aufbau besonders zukunftsträchtiger Produktionszweige beschleunigt werden. Solche Hilfen werden z. B. der Luft- und Raumfahrtindustrie und für Versuchs- und Demonstrationskernkraftwerke gegeben.

8. Staatliche Hilfen an Unternehmen zur Anpassung an sektorale Strukturänderungen müssen mit den beihilferechtlichen Vorschriften der Gemeinschaftsverträge vereinbar sein. Sie sollen außerdem von folgenden Voraussetzungen abhängig gemacht werden:

   Die Schwierigkeiten müssen den ganzen Wirtschafts- oder Produktionszweig betreffen und auf volkswirtschaftliche Datenänderungen zurückgehen. Es muß die Wahrscheinlichkeit bestehen, daß sie längerfristig anhalten und daß sich die Struktur des betroffenen Zweiges infolge der neuen Daten grundlegend ändern wird. Die Situation des betroffenen Wirtschaftszweiges muß durch objektive Angaben über seine Marktstruktur und wirtschaftliche Entwicklung belegt sein.

   Die Unternehmen, die eine staatliche Hilfe anstreben, müssen zuvor ihre eigene finanzielle Leistungsfähigkeit sowie alle Möglichkeiten der Kapital- und Kreditbeschaffung, auch die Nutzung bestehender Konzernverflechtungen und anderer Organisationsformen, in zumutbarem Umfange ausschöpfen. Es soll das Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe gelten. Außerdem müssen die Möglichkeiten der Gemeinschaftshilfe der Wirtschaft oder der Branche in vollem Umfange ausgenützt sein.

   Staatliche Hilfestellung darf also nur subsidiär und nur dann gegeben werden, wenn Aussicht besteht, damit die Wettbewerbsfähigkeit des betroffenen Wirtschafts- oder Produktionszweiges oder der sich umstellenden Unternehmen zu erreichen. Sie darf in keinem Fall der Erhaltung dienen. Alle Hilfen müssen zeitlich befristet und degressiv gestaltet werden. Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs muß gewahrt bleiben.

Anwendung der Grundsätze

9. Die Grundsätze sollen in sämtlichen Bereichen der Wirtschaft als Leitlinie dienen und bei allen wirtschaftspolitischen Entscheidungen beachtet werden. Daraus ergibt sich aber auch die Konsequenz, jene finanziellen Hilfen abzubauen, die im Widerspruch zu den Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik stehen und lediglich die Aufgabe haben, den bestehenden Zustand zu erhalten.
   Besondere Probleme können sich bei der Anwendung der Grundsätze in der Mittelstands- oder in der Regionalpolitik ergeben. Auch hier soll von den Grundsätzen nur abgewichen werden, wenn hierdurch die langfristigen Ziele der gesamtwirtschaftlichen Strukturverbesserung nicht nachhaltig beeinträchtigt werden. Vorübergehende Schwierigkeiten müssen in Kauf genommen werden, um ein dem wirtschaftlichen Wachstum abträgliches Erstarren der Strukturen zu verhindern. Wenn sich Anpassungsschwierigkeiten in einzelnen Regionen häufen, ist ihren Auswirkungen auch mit regionalpolitischen Mitteln zu begegnen; das gilt vor allem für wirtschaftsschwache und einseitig strukturierte Räume.

10. Die Grundsätze werden dann nicht ohne weiteres anzuwenden sein, wenn es sich um Verfälschungen des Wettbewerbs durch Subventionen, Preisfestsetzungen oder sonstige staatliche Eingriffe des Auslands handelt. Ihnen muß mit besonderen Überlegungen begegnet werden, die über den Rahmen dieser Grundsätze hinausgehen.

Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik

Ausgangslage

1. Die Wirtschaftsentwicklung der letzten 100 Jahre hat auf Grund natürlicher Standortvoraussetzungen, politischer Einflüsse und eines ungleichmäßigen Ausbaus der Infrastruktur zu Unterschieden in der Wirtschafts- und Siedlungsstruktur in der Bundesrepublik geführt. So stehen zum Beispiel Verdichtungsgebiete mit hoher Wirtschaftskraft wirtschaftsschwächeren, vorwiegend agrarisch strukturierten Räumen gegenüber.

2. Nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden durch die Teilung Deutschlands für einen Teil des Bundesgebiets erhebliche zusätzliche Standortnachteile; die wirtschaftliche Entwicklung des Zonenrandgebietes wird durch die willkürliche Grenzziehung stark beeinträchtigt.

3. In jüngster Zeit erhalten regionale Strukturprobleme, die sich durch wirtschaftliche Anpassungsprozesse in monostrukturierten Teilräumen ergeben, ein immer stärkeres Gewicht.

Zielsetzung

4. Allgemeines Ziel der regionalen Wirtschaftspolitik ist es, eine optimale regionale Wirtschaftsstruktur zu schaffen und in allen Gebieten dafür zu sorgen, daß ungenutzte bzw. schlecht genutzte Produktionsfaktoren für das allgemeine Wirtschaftswachstum mobilisiert werden. Durch die regionale Wirtschaftspolitik, die sich in die Zielsetzungen der allgemeinen Wirtschaftspolitik einfügt, wird die Wirtschaftskraft in den zu begünstigenden Räumen gesteigert. Es werden bessere Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten geschaffen und dadurch auch soziale Härten dauerhaft beseitigt, die nicht nur in den wirtschaftsschwachen Räumen, sondern auch in Verdichtungsgebieten auftreten können.

Maßnahmen

5. Die regionale Wirtschaftsförderung bedient sich in erster Linie der Gewährung von Investitionsanreizen für die Neuansiedlung, Erweiterung und Umstellung gewerblicher Produktionsbetriebe und gegebenenfalls auch für den Fremdenverkehr. In Zusammenhang damit steht die Förderung des Ausbaus und der Verbesserung der Infrastruktur.

6. Die im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung ergriffenen Maßnahmen sind Starthilfen. Dauersubventionen kommen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung nicht in Betracht. Eine angemessene Eigenbeteiligung der Unternehmer ist erforderlich.

7. Die Förderungsmittel sind auf räumliche und sachliche Schwerpunkte zu konzentrieren. Das gilt sowohl für die Entwicklung wirtschaftsschwacher als auch für die Umstrukturierung anderer Räume. In wirtschaftsschwachen Räumen ist die Entwicklung neuer leistungsfähiger Industriestandorte zu intensivieren.

8. Die regionale Wirtschaftsförderung steht in Einklang mit den Grundsätzen der sektoralen Strukturpolitik, die ihrerseits den regionalpolitischen Erfordernissen Rechnung trägt. Daher sind nur Investitionen in solchen Betrieben zu fördern ,von denen zu erwarten ist, daß sie sich in der überschaubaren Zukunft im Wettbewerb behaupten können.

   Hilfen für die Umstrukturierung sollen soweit wie möglich vorbeugender Natur sein. Werden einzelne Regionen von Strukturwandlungen besonders stark betroffen, so sind die erforderlichen Anpassungsprozesse durch Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik zu erleichtern; das gilt vor allem für wirtschaftsschwache und einseitig strukturierte Räume. In Ausnahmefällen muß ein struktureller Anpassungsprozeß vorübergehend verlangsamt werden, wenn die Ansiedlung von Ersatzbetrieben oder die Expansion ansässiger Betriebe nicht schnell genug vorankommt und deshalb Rückwirkungen auf das Arbeitskräftepotential dieses Raumes drohen, die aus wirtschaftlichen und sozialen Gründen unerwünscht sind.

Koordinierung

9. Die regionale Wirtschaftspolitik beachtet die Ziele und Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung. Maßnahmen anderer Bereiche, sofern sie für die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur von Bedeutung sind (z. B. Verkehr und Landwirtschaft), sollen mit der regionalen Wirtschaftsförderung in Einklang stehen; bei Zielkonflikten ist die Interessenlage gegeneinander abzuwägen und eine bestmögliche Lösung anzustreben.

10. Bei der Durchführung der regionalen Wirtschaftspolitik wirken Bund und Länder eng zusammen. Der Bund gewährt im Rahmen der für diesen Zweck jeweils verfügbaren Mittel Hilfen, wenn und soweit ein aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erwünschtes Ergebnis von den Ländern allein nicht oder nicht schnell genug erreicht werden kann. Die Landesregierungen verbinden Bundes- und Landesmaßnahmen zu

einer in sich geschlossenen regionalen Politik. Die regionale Förderung von Bund und Ländern ist aufeinander abzustimmen. Die sich dabei ergebenden Gewichte und Dringlichkeiten der regionalpolitischen Aufgaben sind von Bund und Ländern zu beachten.

11. Die regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik fügt sich in die regionalpolitischen Vorstellungen ein, die für den größeren Wirtschaftsraum des Gemeinsamen Marktes erarbeitet werden. Die Beihilfevorschriften der Europäischen Verträge werden eingehalten. Auch die regionalen Entwicklungsziele der nicht zur EWG gehörenden Nachbarstaaten werden berücksichtigt.

Anwendung der Grundsätze

12. Bund und Länder erklären ihre Absicht, die vorstehenden Grundsätze bei der Ausgestaltung und Durchführung der regionalen Wirtschaftspolitik einzuhalten und wirken auf ihre Beachtung hin.

    Die politisch bedingte Sondersituation Berlins und des Zonenrandgebietes kann Abweichungen von diesen Grundsätzen notwendig machen.